

ROMAN HAUSER¹, WOJCIECH PIĄTEK²

Uchwały pilotażowe jako rozwiązanie służące ujednoczeniu orzecznictwa sądowego³

Wpłynął: 4.11.2024. Akceptacja: 26.11.2024

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie głównych założeń nowego rodzaju uchwał, które, zgodnie z projektem zmian do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, podejmowałby NSA. Celem tzw. uchwał pilotażowych byłoby zapobieżenie powstaniu niejedności orzecznictwa w sprawach tożsamy pod względem prawnym i faktycznym. We wnioskach końcowych pozytywnie odniesiono się do planowanych zmian, wskazując, że ich wprowadzenie przyczyniłoby się do zwiększenia poziomu pewności prawa oraz przewidywalności orzeczeń sądowych.

Słowa kluczowe: jednolitość orzecznictwa, uchwały pilotażowe, pewność prawa, niezawisłość sędziowska.

¹ Prof. dr hab. Roman Hauser – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska); e-mail: rhauser@nsa.gov.pl; ORCID: 0000-0003-4331-1418.

² Prof. dr hab. Wojciech Piątek – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska); e-mail: wojciech.piatek@amu.edu.pl; ORCID: 0000-0002-3494-1912.

³ Niniejszy artykuł powstał w ramach realizacji projektu grantowego nr UMO-2018/30/E/HS5/00421, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, zatytułowanego *Zaskarżalność orzeczeń sądów administracyjnych*.

ROMAN HAUSER, WOJCIECH PIĄTEK

Pilot Resolutions as a Solution to Unify Judicial Decisions⁴

Abstract

This paper presents the main ideas behind a new type of resolution, which, according to the proposed amendments to the Law on Proceedings before Administrative Courts, would be passed by the Supreme Administrative Court. The purpose of so-called pilot resolutions would be to prevent inconsistency in rulings concerning cases that are identical in legal and factual terms. In the concluding remarks, we underline the positive aspects of the proposed changes and argue that their incorporation into the existing system would enhance legal certainty and increase the predictability of judicial decisions.

Keywords: uniformity of judicial decisions, pilot resolutions, legal certainty, independence of judges.

⁴ This article has been written as part of the implementation of grant project No. UMO-2018/30/E/HS5/00421, funded by the National Science Centre, entitled *Zaskarżalność orzeczeń sądów administracyjnych*.

Wprowadzenie

Jednym z obszarów zainteresowań Profesora Andrzeja Kabata, zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej, pozostają rozwiązania procesowe służące ujednocnieniu orzecznictwa sądowego. Profesor, zdając sobie sprawę z trudności natury prawnej i pozaprawnej, które *de facto* wykluczają osiągnięcie pełnej jednolitości, podkreśla konieczność dążenia do tego stanu „w ważnych kwestiach prawnych, zwłaszcza proceduralnych, mających istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki w postępowaniach związanych ze stosowaniem prawa materialnego”⁵. Myśląc o rozwiązaniach normatywnych służących ujednocnieniu orzecznictwa sądowego, Jubilat trafnie wskazuje na pierwszym miejscu system środków odwoławczych, dużą wagę przywiązując w drugiej kolejności do działalności uchwałodawczej NSA⁶. Tematyka uchwał, cały czas aktualna, w ostatnim czasie nabrała nowego wymiaru za sprawą zmian przygotowanych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (NSA), których celem jest usprawnienie postępowania sądownoadministracyjnego⁷. Jednym z zaproponowanych rozwiązań jest wprowadzenie kolejnego rodzaju uchwał określonych już mianem tzw. uchwał pilotażowych.

Celem niniejszych rozważań jest prezentacja proponowanych rozwiązań oraz podjęcie refleksji nad ich przydatnością z perspektywy ujednocnienia orzecznictwa sądowego, a tym samym zwiększenia poczucia pewności prawa wśród obywateli, równości stron oraz przewidywalności orzeczeń sądowych.

Uchwały pilotażowe – założenia proponowanej regulacji

Uchwały, o których mowa, zostały pomyślane jako trzeci – obok uchwał konkretnych i abstrakcyjnych – rodzaj rozstrzygnięć podejmowanych przez NSA, których

⁵ A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w latach 2008–2009*, ZNSA 2010, 4, s. 9–10.

⁶ A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2004–2007*, ZNSA 2008, 6, s. 9–10. Tematyka jednolitości orzecznictwa była już obecna we wcześniejszych zainteresowaniach naukowych Jubilata. Zob. A. Kabat, *Instytucja pytań prawnych w TK*, Warszawa 1989.

⁷ Szerzej na temat proponowanych zmian zob. J. Chlebny, *Zmiany w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, w druku. Zob. też A. Tarka, *Rewolucja w NSA, która skróci kolejki po sprawiedliwość. Uchwały pilotażowe i więcej spraw niejawnych to tylko kilka pomysłów na usprawnienie pracy sądu*, „Rzeczpospolita. Prawo”, 21.03.2024. Pozyskano z: <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art40032391-rewolucja-w-nsa-ktora-skroci-kolejki-po-sprawiedliwosc> (dostęp: 21.08.2024).

głównym celem jest ujednolicanie orzecznictwa sądowego. Bazując na samej ich nazwie, cel ten ma zostać osiągnięty dzięki wyznaczeniu kierunku, w którym powinny podążać przyszłe orzeczenia, dotyczące tej samej materii prawnej⁸. Choć każdy rodzaj uchwał wpisuje się w realizację tego zamierzenia, to w przypadku uchwał pilotażowych ma on bezpośredni związek ze zidentyfikowaną już liczbą spraw przed sądem wojewódzkim, w których występują tożsame zagadnienia prawne, a tym samym pozostają one do siebie zbliżone pod względem faktycznym⁹. Uchwały pilotażowe dopełniłyby tym samym regulację dotyczącą działalności uchwałodawczej, umożliwiając NSA szybką reakcję na pojawienie się nowych spraw, w których zidentyfikowane zostały te same zagadnienia prawne stanowiące źródło potencjalnej niejednorodności. W chwili obecnej NSA nie ma takiej możliwości. Pojawia się ona dopiero w momencie wniesienia środka odwoławczego, co w praktyce oznacza upływ kilkunastu miesięcy od złożenia skargi do sądu I instancji¹⁰.

Podstawowym założeniem, na którym oparto regulację nowego rodzaju uchwał, jest ich wdrożenie w istniejącą materię normatywną trybu uchwałodawczego, o którym stanowią przepisy działu VI p.p.s.a.¹¹. Do wystąpienia z wnioskiem o ich podjęcie został upoważniony wojewódzki sąd administracyjny w formie postanowienia. Wniosek ten kierowany jest do NSA, który bądź to podejmuje uchwałę w jednym ze składów, o których stanowi art. 264 § 1 p.p.s.a., bądź postanowieniem odmawia jej podjęcia, stosownie do art. 267 p.p.s.a. Konsekwencją wdrożenia uchwał pilotażowych w obręb przepisów działu VI p.p.s.a. jest rozciągnięcie na nie tzw. ogólnej mocy wiążącej, o której stanowi art. 269 § 1 p.p.s.a., łącznie z możliwością odstąpienia przez NSA od zajętego stanowiska i podjęcia kolejnej uchwały.

Zgodnie z intencją projektodawców uchwały pilotażowe będą podejmowane przez NSA w sytuacji pojawienia się tożsamych co do rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących wątpliwości, które wystąpiły w wielu sprawach sędowoadministracyjnych. W projektowanej regulacji doprecyzowano, że sąd I instancji we

⁸ W rozumieniu słownikowym, pilotaż to działania próbne, których celem jest sprawdzenie czegoś. Zob. *Słownik języka polskiego PWN*. Pozyskano z: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pilota%C5%BC.html> (dostęp: 22.08.2024).

⁹ Wyroki pilotażowe wydawane są przez ETPCz na mocy art. 61 regulaminu ETPCz (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), gdy okoliczności faktyczne wskazują na istnienie problemu strukturalnego lub systemowego, bądź innej dysfunkcji, która może spowodować podobne skargi. Zob. też wyrok ETPCz z 23.11.2023 r., *Wałęsa v. Polska* nr 50849/21, par. 314–332.

¹⁰ Zważywszy na średnio 4-miesięczny okres rozpoznania sprawy przez sąd wojewódzki i 16-miesięczny czas oczekiwania na rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej, NSA uzyskuje możliwość zajęcia stanowiska odnośnie zaistniałego zagadnienia prawnego po upływie 20 miesięcy. Zob. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 r., Warszawa 2024, s. 21–22.

¹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej p.p.s.a.

wniosku o podjęcie uchwały powinien wskazać co najmniej 10 takich spraw¹². Tak samo jak w przypadku dotychczasowej regulacji dotyczącej uchwał abstrakcyjnych i konkretnych, podstawowym kryterium do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały pilotażowej jest istnienie zagadnień dotyczących wykładni przepisów prawa, a nie stanu faktycznego sprawy¹³. O ile jednak w przypadku uchwał abstrakcyjnych zagadnienia te powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w istniejącym orzecznictwie sądowym, mającym charakter rozbieżny, o tyle w odniesieniu do uchwał pilotażowych wątpliwości te mają charakter prewencyjny, nakierowany na zapobiegnięcie powstaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁴. Innymi słowy, w takim wypadku do tych rozbieżności wcale nie musiało dojść, a podjęcie uchwały pilotażowej ma temu zapobiec. Podobnie, jak w przypadku uchwał konkretnych, powinny one powstać na tle określonej sprawy, odnosząc się wszakże nie do jednej z nich, a do zdefiniowanej ich grupy, dla której będą tak samo doniosłe¹⁵.

Pytanie, jakie się w tym miejscu nasuwa, dotyczy tego, czy zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości, o wyjaśnienie których sąd I instancji zwraca się do NSA, powinny mieć jednakowe znaczenie dla wszystkich spraw wskazanych w wydanym postanowieniu. Możliwa do wyobrażenia jest sytuacja, gdy w niektórych sprawach zaistnieją dodatkowe kwestie, które będą się składały na obraz prawny i faktyczny danej sprawy. W naszej ocenie zdecydowane wykluczenie zastosowania trybu uchwały pilotażowej nie byłoby wówczas wskazane. Cały czas jednak dla zastosowania tego trybu niezbędne byłoby zaistnienie tożsamyh, co do istoty rozstrzygnięcia, zagadnień prawnych, budzących wątpliwości¹⁶. Gdyby dodatkowe elementy natury prawnej wpływały na tę istotę, wówczas analizowana regulacja, która została przygotowana z myślą o sprawach powtarzalnych, seryjnych, nie powinna znajdować zastosowania. Jeżeli jednak miałyby one charakter akcesoryjny względem zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości,

¹² Wydaje się, że liczba ta stanowi wyraz kompromisu pomiędzy chęcią uniknięcia inicjowania trybu uchwałodawczego w każdej pojedynczej sprawie, co byłoby sprzeczne z samą ideą pilotażu, a rezerwacją tego trybu dla mocno ograniczonej liczby spraw z uwagi na ich ilość.

¹³ Wynika to ze specyfiki wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne, które są sądami prawa, a nie faktu. Niemniej jednak dla zaistnienia tożsamyh co do istoty rozstrzygnięcia zagadnień prawnych wystąpienie mocno zbliżonych bądź takich samych uwarunkowań faktycznych będzie na ogół konieczne.

¹⁴ A. Skoczyła wyraźnie wskazuje, że uchwały abstrakcyjne nie mają charakteru prewencyjnego. Zob. A. Skoczyła, *Działalność uchwałodawcza NSA*, Warszawa 2004, s. 121.

¹⁵ Pytanie prawne sądu wojewódzkiego nie może mieć charakteru wyłączenie abstrakcyjnego, to znaczy oderwanego od realiów konkretnej sprawy sądownoadministracyjnej. W odniesieniu do uchwały konkretnej zob. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały NSA w nowych regulacjach procesowych*, PiP 2004, 2, s. 27–28.

¹⁶ Zagadnień tych może być w praktyce kilka, a może być także tylko jedno. Użycie liczby pojedynczej bądź mnogiej nie ma w tej materii przesądającego znaczenia.

wówczas nie istniałyby przeszkody do zainicjowania trybu pilotażowego. Innymi słowy, samo wystąpienie innych zagadnień natury prawnej niebudzących wątpliwości sądu I instancji nie powinno wykluczać zastosowania trybu uchwałodawczego¹⁷. Gdyby jednak były one na tyle od siebie różne, że pomiędzy tymi sprawami nie zachodziłby związek natury przedmiotowej, wówczas zasadność podjęcia uchwały pilotażowej byłaby wątpliwa¹⁸. Mniejsze wątpliwości dotyczą różnic natury podmiotowej, które nie powinny stać na przeszkodzie w podjęciu uchwały pilotażowej¹⁹, jeżeli nie modyfikują one treści zagadnienia prawnego, którego wątpliwości stanowiły podstawę do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały pilotażowej bądź wprost go nie dotyczą.

Nie można także z góry wykluczyć, że w danym obszarze normatywnym, w którym zaistniały budzące wątpliwości zagadnienia prawne, będzie już wykształcone orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym NSA²⁰. Jego obecność co najmniej w liczbie dwóch sprzecznych ze sobą orzeczeń, stanowi warunek podjęcia uchwały abstrakcyjnej, ale już nie konkretnej²¹. Brak jednolitości stanowiłby dodatkowy argument przemawiający za podjęciem uchwały pilotażowej, gdyby został on zidentyfikowany na wstępnym etapie postępowania sądownoadministracyjnego w co najmniej 10 sprawach. Natomiast sytuacja odwrotna mogłaby stanowić czynnik przemawiający za wydaniem przez NSA postanowienia o odmowie jej podjęcia²². Okoliczności tego rodzaju nie powinny jednak automatycznie przemawiać na korzyść uchwały pilotażowej bądź przeciwko jej podjęciu²³. Formułowanie w tej materii ogólnych wniosków byłoby działaniem zbyt daleko idącym, nieuwzględniającym specyfiki spraw, na bazie których doszło do zainicjowania trybu uchwa-

¹⁷ Gdyby inne zagadnienia skutkowały wydaniem różnych rozstrzygnięć w sprawach objętych uchwałą pilotażową, wówczas w uzasadnieniach poszczególnych spraw należałoby wyjaśnić, co było powodem zaistniałych różnic.

¹⁸ Trudno w tej materii o wskazanie granicy, która znajdowałaby zastosowanie w każdej sprawie. Dlatego też pozostawienie decyzji odnośnie do zainicjowania trybu uchwałodawczego sądowi rozpoznającemu określony katalog konkretnych spraw jest rozwiązaniem najbardziej właściwym.

¹⁹ Tytułem przykładu, sama zmiana podmiotu skarżącego w sprawach seryjnych nie wpływa na ich ocenę prawną, w tym stopień skomplikowania zaistniałych zagadnień natury prawnej.

²⁰ Tak samo w przypadku uchwał konkretnych istnienie orzecznictwa sądowego w danej materii nie stanowi samodzielnej przesłanki do ich podjęcia. Zob. A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 102.

²¹ Jak wyjaśnił A. Skoczylas, rozbieżne orzecznictwo nie jest w świetle art. 187 § 1 p.p.s.a., samodzielną przesłanką uruchomienia trybu uchwałodawczego, mogąc jedynie rodzic poważne wątpliwości prawne. Zob. A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 102.

²² Jak jednak argumentują R. Hauser i A. Kabat, jednolitość orzecznictwa nie stanowi przeszkody do podjęcia uchwały w sytuacji podważenia dotychczasowej wykładni przez podmiot występujący z wnioskiem o podjęcie uchwały. Zob. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały NSA (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1999, 1, s. 12.

²³ Jednolitość orzecznictwa traktowana w kategoriach absolutnych może hamować rozwój prawa. Zob. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały NSA w nowych regulacjach...*, s. 26. Tak samo niejednolitość nie oznacza automatycznie powstania zagadnień prawnych budzących wątpliwości.

łodawczego oraz istniejącego orzecznictwa sądowego, w tym stopnia jego zbieżności z tymi sprawami.

Różnicą, jaka występuje pomiędzy uchwałą abstrakcyjną a pilotażową jest liczba spraw, w których do rozbieżności doszło, bądź może dojść. O ile w odniesieniu do pierwszej kategorii ustawodawca nie zdecydował się na ustanowienie dolnego limitu²⁴, o tyle w przypadku uchwał pilotażowych wyraźną dolną granicą jest liczba 10 spraw, w których wystąpiły tożsame, co do istoty rozstrzygnięcia, zagadnienia prawne budzące wątpliwości. Zważywszy na to, że podmiotem wnioskującym jest wojewódzki sąd administracyjny, sprawy te powinny być zawisłe przed tym sądem, wykazując przy tym ścisły ze sobą związek. Trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której jeden sąd mógłby się powoływać na sprawy zawisłe przed innym sądem, nie mając dostępu do akt, a tym samym nie mogąc w pełni stwierdzić, czy wystąpiły w nich tożsame, co do istoty rozstrzygnięcia, zagadnienia prawne budzące wątpliwości. Nie wiadomo ponadto, czy i w jaki sposób uchwała podjęta przez NSA oddziaływałaby na sprawy zapadłe przed sądem, który nie wystąpił z wnioskiem o jej podjęcie. W takiej sytuacji można by mówić o tzw. ogólnej mocy wiążącej wynikającej z art. 269 § 1 p.p.s.a., ale nie o związaniu indywidualnym.

Odmiennością względem uchwały konkretnej jest rezygnacja z kwantyfikatora „poważnych” wątpliwości w odniesieniu do zagadnień będących przedmiotem pytania prawnego kierowanego do NSA. Rozwiązanie to zasługuje na aprobatę i nie powinno być traktowane jako możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym w każdym wypadku, niezależnie od poziomu jego zawłości. Tak jak w przypadku uchwał abstrakcyjnych, trudno o jednoznaczną ocenę stopnia powagi wątpliwości natury prawnej, które w obiektywny sposób powinny się przekładać na odmienne rezultaty interpretacji tej samej regulacji prawnej. Warto podkreślić, że samo zastrzeżenie, że mają to być wątpliwości natury prawnej nadaje im doniosłości. W przypadku uchwały pilotażowej występujący z wnioskiem o jej podjęcie sąd powinien wykazać, że zastosowanie danej regulacji może doprowadzić do odmiennych rezultatów, przywołując na poparcie tej tezy konkurencyjne sposoby wykładni obowiązującej regulacji²⁵. Dodatkowo fakt, że takowe wystąpiły w dwóch albo większej liczbie powtarzalnych spraw nadaje im doniosłości, ponieważ mogą one doprowadzić do wydania odmiennych rozstrzygnięć. Ze zrozumiałych powodów taka sytuacja nie powinna wystąpić. Decyzja co do podjęcia uchwały pilotażowej

²⁴ Do zaistnienia rozbieżności wystarczają wobec tego dwa orzeczenia, w których to samo zagadnienie prawne zostało rozstrzygnięte w sposób odmienny.

²⁵ Skład orzekający, występując z wnioskiem o podjęcie uchwały, powinien nawiązać zarówno do stanu faktycznego rozpoznawanych spraw, jak i do przepisów, które są źródłem wątpliwości, jednocześnie wykazując, dlaczego ich wyjaśnienie jest konieczne. Zob. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały NSA (zagadnienia wybrane)*, s. 13.

należy do NSA, który kierując się oceną stopnia skomplikowania przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, nie powinien tracić z pola widzenia możliwych konsekwencji łączących się z jego odmiennym załatwieniem.

Jak zostało to już zauważone, postępowanie w przedmiocie wydania uchwały pilotażowej zostało wdrożone w ramy procesowe działu VI p.p.s.a. Oznacza to, że NSA podejmował będzie rozstrzygnięcie w formie uchwały. Abstrahując od dyskusji na temat tego, czy uchwała jest rodzajem orzeczenia²⁶, powinna ona zawierać wymagane elementy o których stanowi art. 138 p.p.s.a.²⁷, a także uzasadnienie, o którym mowa w art. 268 p.p.s.a. NSA na podstawie art. 267 p.p.s.a. będzie upoważniony do odmowy podjęcia uchwały. Jeżeli jednak do jej podjęcia dojdzie, wówczas z mocy art. 269 § 1 p.p.s.a. uchwała pilotażowa będzie korzystała z tzw. ogólnej mocy wiążącej. Oznacza to, że we wszystkich sprawach, w których zaistnieje tożsamy zagadnienie prawne, składy orzekające sądów I instancji oraz NSA będą miały obowiązek zastosowania wykładni przyjętej przez NSA w podjętej uchwale. Wydaje się jednak, że w przypadku spraw, które zostały wymienione przez sąd I instancji we wniosku o podjęcie uchwały, związanie będzie miało także charakter indywidualny. Innymi słowy, sąd wojewódzki nie będzie władny do zastosowania w tych sprawach odmiennej wykładni aniżeli ta, która została przyjęta przez NSA, nie dysponując także jakimkolwiek instrumentem służącym uchyleniu się od istniejącego związania. Przyjęcie podglądu odmiennego prowadziłoby do zanegowania sensu istnienia uchwał pilotażowych, skoro sąd występujący z wnioskiem o podjęcie uchwały mógłby się następnie do niej nie zastosować.

Inna sytuacja będzie dotyczyła spraw nieobjętych wnioskiem o podjęcie uchwały pilotażowej, powstałych zarówno przed sądem pytającym, jak i przed innymi sądami wojewódzkimi. W tym wypadku mowa będzie jedynie o związaniu ogólnym, a nie konkretnym. W przypadku jednak, gdyby kolejne sprawy stanowiły dalszy ciąg tej samej serii, z udziałem tych samych stron, a także reprezentujących ich pełnomocników, trudno przyjąć, jakoby zapadła uchwała mogła zostać zakwestionowana w trybie, o którym stanowi art. 269 § 1 p.p.s.a. W naszej ocenie w takim wypadku mielibyśmy do czynienia z rozciągnięciem indywidualnej mocy wiążącej na te sprawy. Niemniej jednak, w odróżnieniu od spraw objętych wnioskiem o podjęcie uchwały pilotażowej, do sądu I instancji należałaby ocena co do wystąpienia tożsamości stanu faktycznego uzasadniającej rozciągnięcie na daną sprawę poglądu prawnego wyrażonego w uchwale pilotażowej.

Sensem uchwały pilotażowej nie jest wszakże zastąpienie sądu I instancji w wydaniu wyroku w sprawie. Innymi słowy, zadaniem NSA będzie wyjaśnienie

²⁶ Szerzej zob. A. Skoczylas, *Działalność uchwalodawcza...*, s. 187–189 oraz przywołana tam literatura.

²⁷ *Ibidem*, s. 190.

tożsamy, co do istoty rozstrzygnięcia, zagadnień prawnych budzących wątpliwości, a nie załatwienie konkretnych spraw sądowoadministracyjnych w zastępstwie sądu I instancji. Podjęcie uchwały nie powinno być z góry traktowane jako przeniesienie na NSA ciężaru rozpoznania danej sprawy sądowoadministracyjnej. Nie można wykluczyć sytuacji, w której zagadnienie prawne rozstrzygnięte w uchwale pilotażowej nie będzie w całej rozciągłości wyczerpywało materii prawnej, jaka w danej sprawie zaistniała. Nawet gdyby tak było, NSA i tak powinien ograniczyć się do wyjaśnienia wątpliwości natury prawnej przedstawionej w zadany pytanie, pozostawiając sądowi I instancji dokonanie oceny zgodności z prawem zaskarżonego przejawu działania albo zaniechania organu administracji publicznej. Poza tym, chociaż uchwała pilotażowa w znacznym stopniu może wyznaczać kierunek rozstrzygnięcia, to jednak jej podjęcie nie uniemożliwia umorzenia postępowania pierwszoinstancyjnego na wypadek ziszczenia się przesłanek z art. 60 p.p.s.a. czy też art. 161 p.p.s.a. czy czy też odrzucenia skargi na skutek wystąpienia po podjęciu uchwały ujemnej przesłanki procesowej²⁸.

Zasadność wprowadzenia proponowanej regulacji

Przyglądając się przedstawionej pokrótce regulacji procesowej, można dostrzec jej podobieństwo do mechanizmu, który przed laty wykształcił się przed sądami wojewódzkimi, polegającego na powstrzymaniu się z orzekaniem do czasu rozpoznania sprawy przez NSA, w której wystąpiło tożsame zagadnienie prawne. Chociaż praktyka taka została ukrócona przez NSA z uwagi na brak wystąpienia przesłanki do zawieszenia postępowania o której stanowi art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.²⁹, to jednak pokazywała ona potrzebę procesową związaną z ograniczeniem przechodzenia tych samych spraw przez dwie instancje sądownictwa administracyjnego³⁰. Zagrożenie takie jest niekorzystne zarówno dla stron postępowania, które pozostają w niepewności odnośnie do ich sytuacji prawnej, jak i dla sądów, które angażowane są do dwukrotnego albo kilkakrotnego rozpoznawania tych samych spraw. Wprowadzenie nowego rodzaju uchwały (pilotażowej) dawałoby szansę na ograniczenie tego rodzaju niebezpieczeństwa. Sądy I instancji zyskałyby dodatkowy instrument pozwalający na szybkie przesądzenie wątpliwości natury prawnej, jakie wystąpiły

²⁸ Tytułem przykładu, może ona dotyczyć niewłaściwej reprezentacji spółki prawa handlowego (art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a.).

²⁹ Uchwała NSA z 24.11.2008 r., sygn. akt II FPS 4/08, ONSAiWSA 2009/4/62.

³⁰ Po dziś w NSA utrzymuje się praktyka przydzielania spraw tożsamy pod względem prawnym i faktycznym jednemu składowi orzekającemu, m.in. w celu uniknięcia rozbieżności w orzecznictwie.

w danej sprawie³¹. Uproszczeniu mogłyby podlegać uzasadnienia sądów I instancji, w których odwoływano się do wyводу prawnego poczynionego w zapadłej uchwale. Należałoby się spodziewać i jednocześnie postulować, aby wówczas częściej stosowany był art. 111 § 2 p.p.s.a., co sprzyjałoby szybkości załatwienia sprawy. Co prawda uchwała pilotażowa nie wyeliminowałaby prawa strony do wniesienia skargi kasacyjnej, niemniej także w tej mierze można by oczekiwać zmniejszenia liczby wnoszonych środków odwoławczych w sprawach, których rozstrzygnięcie byłoby dla stron postępowania łatwe do przewidzenia³². Treścią uchwały pilotażowej związany byłby NSA, co dodatkowo sprzyjałoby zachowaniu stabilności orzecznictwa. Odstąpienie od przyjętego poglądu poprzez zainicjowanie trybu, o którym stanowi art. 269 § 1 p.p.s.a., zapewne należałoby do rzadkości.

Zastanawiając się nad możliwymi mankamentami nowego rodzaju uchwały, można w ogóle postawić pytanie o sens jego wprowadzenia z uwagi na istniejące, bogate orzecznictwo NSA i system dwuinstancyjnego postępowania, który powinien skutecznie zmierzać do eliminacji niejednolitości. Poza tym, czy istniejąca w aktualnym kształcie regulacja dotycząca działalności uchwałodawczej NSA nie powinna spełniać oczekiwań formułowanych względem uchwał pilotażowych? Po pierwsze, orzecznictwo nie zawsze w danej materii jest bogate. Prawo administracyjne z uwagi na obszerność i ciągły rozwój obejmuje swoim zasięgiem niekiedy takie sfery, w których nie tylko nie wykształciło się orzecznictwo sądowe, ale także doktryna nie zajęła stanowiska, bądź też na skutek zmian legislacyjnych uległy one dezaktualizacji. Po drugie, orzecznictwo nie za każdym razem jest utrwalone i jednolite³³. Po trzecie, uchwała pilotażowa ma znajdować zastosowanie w tych przestrzeniach, w których dotychczas funkcjonujące rodzaje uchwał nie występują, oddziałując przede wszystkim prewencyjnie względem spraw, w których do niejednolitości mogłoby dojść. Wprowadzenie nowego rodzaju uchwały w obręb istniejącej regulacji sprzyja zachowaniu jej zwięzłości, dając zarówno NSA, jak i stronom postępowania komfort w postaci stosowania regulacji, która jest już znana, funkcjonuje w obrocie prawnym od ponad 20 lat, będąc wzmocnioną przez bogate orzecznictwo. W naszej ocenie refleksji na temat sposobów ujednolicania orzecznictwa sądowego nigdy nie będzie zbyt wiele. Zdajemy sobie sprawę, że kolejny rodzaj uchwały nie sprawi, że orzecznictwo z dnia na dzień stanie się w pełni jednolite. Niemniej

³¹ Należałoby postulować, aby uchwały pilotażowe podejmowane były przez NSA poza kolejnością wpływu. W przeciwnym razie okres oczekiwania mógłby zniwelować korzyści płynące z ustanowienia nowego trybu uchwałodawczego.

³² Uwaga ta odnosi się zarówno do strony skarżącej, jak i organu, który niekiedy wnosi skargi kasacyjne jedynie dla zasady, celem wyczerpania trybu zaskarżenia w danej sprawie.

³³ Niestety, w wielu materiach jest ono niejednolite. Tytułem przykładu, dotyczy to kwestii udziału organizacji społecznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Zob. W. Piątek, K. Maćkowiak, *Glosa do wyroku NSA z 7.3.2023 r., III OSK 1909/21, ZNSA 2024, 2*, s. 143–144.

jednak nowe przepisy będą stanowiły impuls do tego, aby proces ujednolicania zyskał nowy wymiar.

W stosunku do dotychczasowej regulacji uchwał podejmowanych przez NSA formułowany jest niekiedy zarzut, że wkraczają one w zakres niezawisłości sędziowskiej³⁴. W naszej ocenie regulację tę trzeba odczytywać w kategoriach kompromisu pomiędzy niezawisłością i jednolitością³⁵. Obie wartości dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości mają istotne znaczenie. Zważywszy na to, że uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały pilotażowej będzie wojewódzki sąd administracyjny, trudno uznać z perspektywy tego sądu, jakoby podjęta uchwała miała wkraczać w sędziowską niezawisłość. Zainicjowanie trybu uchwałodawczego leży w gestii tego sądu. Z kolei dla stron postępowania daleko bardziej zrozumiała wydaje się sytuacja, w której w sprawie dochodzi do wydania wyroków zgodnych z zapadłą uchwałą pilotażową, aniżeli rozbieżnych rozstrzygnięć w sprawach tożsamych pod względem prawnym i faktycznym. Truizmem wydaje się twierdzenie, że sprawy identyczne powinny być rozstrzygane identycznie, a podobne w sposób podobny. Sytuacja, w której sąd oddala skargę w jednej z tożsamych spraw, a kolejną skargę uwzględnia, pozostaje zupełnie niezrozumiała, powodując niekiedy podejrzenia o stronniczość, a nawet korupcję. Położenie nacisku na to, że sprawy te zostały rozstrzygnięte w pełni niezawisłe przez sąd wojewódzki, nie zyskuje zrozumienia stron, publiczności na sali rozpraw czy też szerzej rozumianej opinii publicznej.

Innego rodzaju pytanie, jakie można w tym miejscu zadać, dotyczy braku wyposażenia składu orzekającego NSA w kompetencję do podjęcia uchwały pilotażowej. W przypadku uchwały konkretnej to właśnie ten sąd z mocy art. 187 § 1 p.p.s.a. upoważniony jest do zainicjowania trybu uchwałodawczego, a w odniesieniu do uchwały abstrakcyjnej jednym z podmiotów władnych do złożenia wniosku o podjęcie uchwały z mocy art. 264 § 2 p.p.s.a. jest Prezes NSA. Należy przypuszczać, że projektodawcy upatrywali w uchwale pilotażowej rozwiązanie zmierzającego do ujednolicenia orzecznictwa na początkowym etapie postępowania sądowno-administracyjnego. Wyposażenie NSA w uprawnienie do podjęcia uchwały pilo-

³⁴ P. Ochmann, *Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, 2, s. 38. Por. J. Leszczyński, *Legitymizacja instytucji ujednolicających orzecznictwo sądowe*, [w:] S. Waltoś (red.), *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, Kraków 1998, s. 44–45. W doktrynie zwraca się także uwagę na elementy prawotwórcze uchwał. Zob. T. Grzybowski, *Zagadnienie prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał NSA*, ZNSA 2009, 6, s. 59–60.

³⁵ Aktualną pozostaje uwaga wypowiedziana przez W. Sanetrę o ścisłym związku pomiędzy niezawisłością sędziowską oraz twórczą i otwartą postawą sędziów wobec prawa i jego wykładni. Zob. W. Sanetra, *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz sposobach jego zapewnienia*, „Przegląd Sądowy” 2007, 6, s. 23.

tażowej nie stanęłoby temu na przeszkodzie, stwarzając jednocześnie dodatkową szansę na ujednoczenie orzecznictwa w sytuacji, w której znaczna liczba tożsamyh pod względem prawnym i faktycznym spraw zostałaby dostrzeżona w postępowaniu II-instancyjnym. To, czy skład orzekający NSA faktycznie decydowałby się na skorzystanie z tej procedury, pozostaje kwestią otwartą względem umożliwienia temu sądowi skorzystania z tego instrumentu. Uchwały pilotażowe w zaproponowanym kształcie byłyby jedynymi, w których NSA pozbawiony zostałby prawa do zainicjowania postępowania uchwałodawczego.

W naszej ocenie dobrze się stało, że decyzję o zainicjowaniu nowego trybu uchwałodawczego pozostawiono sądom (I instancji). Uchwały pilotażowe odnoszą się do spraw, które już są zawisłe. Powstałe w nich zagadnienia prawne nie mają charakteru abstrakcyjnego. Nawet jednak w odniesieniu do uchwał konkretnych strony postępowania mogą co najwyżej zwracać się do NSA w sposób niewiążący dla tego sądu o ich podjęcie³⁶. Każdorazowym dysponentem postępowania sądowo-administracyjnego jest sąd, który je prowadzi i dysponuje kompleksową wiedzą na temat wniesionych skarg i toczących się postępowań. Wyposażenie stron w prawo do inicjowania trybu uchwałodawczego mogłoby prowadzić do wydłużenia czasu trwania postępowania, w skrajnych przypadkach stanowiąc kolejny instrument służący obstrukcji procesowej. Wszystko to nie oznacza, że strony postępowania nie powinny mieć prawa do zajęcia stanowiska w postępowaniu uchwałodawczym przed NSA. Skoro uchwała ma wyznaczać kierunek przyszłego rozstrzygnięcia sprawy, strony powinny zostać powiadomione przez sąd wojewódzki o wystąpieniu z wnioskiem o podjęcie uchwały, mając następnie prawo do zaprezentowania NSA swojego stanowiska w sprawie. Chociaż podjęcie uchwały nie jest tożsame z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy sądowo-administracyjnej, to wysłuchanie stron, czy to w formie pisemnej, czy nawet w formie ustnej podczas jawnego posiedzenia sądowego, nie tylko mogłoby doprowadzić do pełniejszego zapoznania się przez NSA z materiałem normatywnym sprawy, lecz także dawałoby stronom poczucie, że istotne dla nich kwestie nie są rozstrzygane poza ich udziałem.

Naszym zdaniem prawa do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały pilotażowej nie powinien mieć organ administracji publicznej na etapie prowadzonego postępowania administracyjnego³⁷. W pierwszej chwili można by powiedzieć, że

³⁶ Jak wyjaśnił A. Skoczylas, stronom oraz uczestnikom na prawach strony wolno wnosic o dokonanie każdej czynności przez sąd. Jeżeli wniosek nie jest dla sądu wiążący, to nie ma obowiązku oddzielnego orzekania co do niego. Szerzej zob. A. Skoczylas, *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, [w:] J. Filippek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 603.

³⁷ A. Kabat zwrócił uwagę, że instytucję uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne SKO regulowały przepisy art. 18 ust. 2 i art. 50 ustawy o NSA z 1995 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 22 ust. 2-5 ustawy o SKO z 1994 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.). W okresie od 1.10.1995 r. do 31.12.2003 r. SKO skierowały do NSA 339 pytań prawnych. NSA podjął 178 uchwał, w pozostałych

wówczas do wyjaśnienia wątpliwości prawnych mogłoby dojść na jeszcze wcześniejszym etapie rozpoznawania danej sprawy. Argument ten jednak nie przekonuje ze względu na konstrukcyjną niezależność postępowań administracyjnego i sądowno-administracyjnego. Organ prowadzący postępowanie administracyjne nie powinien zwracać się do NSA o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, które byłoby dla niego następnie wiążące. Poza tym, wyposażenie organów w takie kompetencje mogłoby doprowadzić do niekontrolowanego zadawania NSA pytań prawnych, który to sąd przede wszystkim jest sądem sprawującym nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów wojewódzkich. Zbyt duża liczba uchwał mogłaby doprowadzić do rozbieżności w orzecznictwie o szczególnie niekorzystnym znaczeniu, ponieważ dotyczyłaby rozstrzygnięć, których głównym zadaniem jest likwidacja niejedności.

Inne zagrożenie związane z ustanowieniem uchwał pilotażowych łączy się z niebezpieczeństwem zwolnienia sądów I instancji z odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia. Byłoby ono realne, gdyby sąd wojewódzki formułował pytanie w sposób odnoszący się wprost do załatwienia konkretnych spraw, a NSA, podejmując uchwałę, wykraczał poza przypisaną rolę podmiotu powołanego do rozstrzygnięcia tożsamy co do istoty zagadnień prawnych³⁸. Nawet jednak w takiej sytuacji sąd I instancji nie byłby pozbawiony obowiązku wydania wyroku w sprawie, od którego każda ze stron mogłaby wnieść skargę kasacyjną. Poza tym, to w gestii sądu wojewódzkiego leżałoby zainicjowanie trybu pilotażowego. Gdyby sąd ten uznał, że w sprawie nie wystąpiło budzące wątpliwości zagadnienie prawne, wówczas powinien samodzielnie rozstrzygnąć wszystkie sprawy. Uchwała NSA powinna stanowić dla sądu I instancji pomoc w wydaniu wyroku, nie odbierając temu sądowi kompetencji do załatwienia konkretnej sprawy. Tak jak w przypadku pozostałych rodzajów uchwał, zastosowanie ich nowej formy powinno mieć charakter wyjątkowy.

Inna wątpliwość, którą można sformułować względem projektowanej regulacji, dotyczy tego, czy tryb pilotażowy nie przyczyni się do zahamowania rozwoju orzecznictwa. W naszej ocenie każdorazowo podjęta uchwała służy jego rozwojowi, zawierając w sobie silny ładunek argumentacyjny³⁹ podlegający dalszemu rozwi-

sprawach odmawiając udzielenia odpowiedzi. Zob. A. Kabat, *Rola NSA w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2010, 5/6, s. 195–196.

³⁸ Jak wskazuje A. Kabat, przekroczenie ram zadanego pytania oznaczałoby rozstrzygnięcie danych kwestii prawnych z inicjatywy NSA podejmującego uchwałę, a zatem w trybie, którego p.p.s.a. nie przewiduje. Zob. A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2004–2007*, s. 12.

³⁹ Cechą charakterystyczną argumentacji prezentowanej w uchwałach jest odwoływanie się do rezultatów wykładni językowej oraz pozajęzykowej. Szerzej zob. W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, 1, s. 27–34.

nięciu w orzecznictwie sądowym i w doktrynie⁴⁰. Podjęcie uchwały nie zamyka definitywnie refleksji nad zapadłym rozstrzygnięciem, czego bezpośrednim wyrazem jest brzmienie art. 269 § 1 p.p.s.a. Zapadające uchwały są przedmiotem ożywionej dyskusji w gronie sędziowskim podczas szkoleń i różnego rodzaju seminariów. Poglębiona argumentacja ma także walor poznawczy i edukacyjny, co jest istotne dla dyskusji zarówno doktrynalnej, jak i uniwersyteckiej.

Podsumowanie

Nie ulega dla nas wątpliwości, że jednolitość orzecznictwa jest wartością, którą należy chronić i wzmacniać. Osiągnięcie stuprocentowej jednolitości nie jest wszakże realne ani pożądane. Niemniej jednak aktualnie mamy do czynienia z wysokim poziomem niejednorodności, przynajmniej w niektórych sferach działalności orzeczniczej sądów administracyjnych⁴¹. Tymczasem w doktrynie zasadnie podkreśla się, że jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego powinna mieć szerszy zasięg, aniżeli w postępowaniu cywilnym⁴². Wprowadzenie uchwał pilotażowych stwarzałoby dodatkową szansę na bardziej skuteczne przeciwdziałanie zjawisku niejednorodności, a także na podwyższanie poziomu wykładni prawa. Poza tym uchwały pilotażowe mają w sobie potencjał do przyspieszenia postępowań sądowych czy to na płaszczyźnie uproszczeń w sporządzaniu uzasadnień, czy też częstszym łączeniu spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia po zapadnięciu uchwały.

O ile tryb podejmowania uchwał pilotażowych byłby taki sam jak uchwał abstrakcyjnych i konkretnych, o tyle do ich wydania dochodziłoby w odmiennych warunkach procesowych. W tym znaczeniu stanowiłyby one dopełnienie dla istniejących rodzajów uchwał. Przesłanki ich podjęcia nie byłyby względem siebie konkurencyjne, tylko wzajemnie się dopełniające.

Nie dostrzegamy w planowanych regulacjach niebezpieczeństwa związanego z ograniczeniem niezawisłości sędziowskiej, wkraczania przez NSA w rolę sądów I instancji czy też zahamowania rozwoju orzecznictwa. Wprost przeciwnie, uchwały

⁴⁰ Większość uchwał spotyka się ze sporym zainteresowaniem glosatorów. Tytułem przykładu, do chwały NSA z dnia 13.1.2014 r., sygn. akt II GPS 3/13, ONSAiWSA 2014/4/55 napisano 4 glosy.

⁴¹ Przyczyny tego stanu rzeczy mają wieloraką naturę i wykraczają poza obszar prowadzonych rozważań. Oprócz wewnętrznej organizacji NSA istotne znaczenie odgrywa sama obszerność i wielopłaszczyznowość prawa administracyjnego oraz coraz bardziej niechlujna legislacja. Nie ulega poza tym wątpliwości, że „od przepisu prawnego do rozstrzygnięcia mogą prowadzić różne drogi”. Zob. Z. Tobor, *To do a great right, do a little wrong – rzecz o sędziowskich kłamstewkach*, „Przegląd Podatkowy” 2015, 6, s. 15.

⁴² Z. Czarnik, *Jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 811.

pilotażowe mogłyby się przyczyniać do jego rozwoju. Kwestią, która wymaga naszym zdaniem refleksji, jest poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania trybu uchwałodawczego o NSA.

Na koniec chcielibyśmy raz jeszcze podkreślić potrzebę podjęcia prac legislacyjnych nad przedstawioną regulacją prawną. Punktem wyjścia dla jej przygotowania było dostrzeżenie rzeczywistej potrzeby ustanowienia mechanizmu służącego ujednolicaniu orzecznictwa w sprawach powtarzalnych. Chociaż nie można do końca przesądzić, w jaki sposób uchwały pilotażowe funkcjonowałyby w praktyce orzeczniczej, to warto, aby obywatele otrzymali szansę na uzyskiwanie jednolitych rozstrzygnięć w sprawach tożsamych pod względem prawnym i faktycznym, a sądy nowy instrument procesowy, który umożliwiłaby dążenie do osiągnięcia tego celu.

Bibliografia

- Chlebny J., *Zmiany w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, w druku.
- Grzybowski T., *Zagadnienie prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał NSA*, ZNSA 2009, 6.
- Czarnik Z., *Jednolitość orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Hauser R., Kabat A., *Uchwały NSA w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, 2.
- Hauser R., Kabat A., *Uchwały NSA (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1999, 1.
- Kabat A., *Instytucja pytań prawnych w TK*, Warszawa 1989.
- Kabat A., *Rola NSA w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2010, 5/6.
- Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w latach 2008–2009*, ZNSA 2010, 4.
- Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2004–2007*, ZNSA 2008, 6.
- Leszczyński J., *Legitymizacja instytucji ujednolicających orzecznictwo sądowe*, [in:] S. Waltoś (red.), *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, Kraków 1998.
- Ochmann P., *Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, 2.
- Piątek W., *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, 1. doi: 10.14746/rpeis.2012.74.1.2.
- Piątek W., Maćkowiak K., *Glosa do wyroku NSA z 7.3.2023 r., III OSK 1909/21*, ZNSA 2024, 2.
- Sanetra W., *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz sposobach jego zapewnienia*, „Przegląd Sądowy” 2007, 6.
- Skoczyła A., *Działalność uchwałodawcza NSA*, Warszawa 2004.

- Skoczyła A., *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Tarka A., *Rewolucja w NSA, która skróci kolejki po sprawiedliwość. Uchwały pilotażowe i więcej spraw niejawnych to tylko kilka pomysłów na usprawnienie pracy sądu*, „Rzeczpospolita. Prawo”, 21.3.2024. Pozyskano z: <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art40032391-rewolucja-w-nsa-ktora-skróci-kolejki-po-sprawiedliwosc> (dostęp: 21.08.2024).
- Tobor Z., *To do a great right, do a little wrong – rzecz o sędziowskich kłamstewkach*, „Przegląd Podatkowy” 2015, 6.